

Orlando Plaza

EL PLAN SIERRA: COMENTARIOS DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES

En marzo de 1988, siendo ministro de Agricultura el diputado Remigio Morales Bermúdez, se expidió el D S 028-AG, creando el Proyecto Especial Plan Sierra

Ampliamente publicitado, el Plan Sierra suponía la inversión, en cinco años, de 640 millones de dólares en programas de producción, modernización, tecnología, fomento ganadero y desarrollo agroindustrial, en beneficio de 2,100 comunidades campesinas y cerca de 2.5 millones de pobladores de la sierra. Pocos meses después, el nuevo ministro de Agricultura, Juan Coronado Balmaceda, declaraba a *Alerta Agrario* que planes como el mencionado “no se llevaban a la práctica porque están divorciados de la realidad, son de inspiración centralista, están contra la historia .” El Plan Sierra ha tenido, pues, una corta historia. Sin embargo, ha sido uno de los pocos intentos de Agricultura de pensar la sierra en su globalidad. Puesto que en el futuro y en otros contextos políticos y económicos es posible que haya iniciativas similares, es importante una reflexión sobre esta propuesta. Esto es lo que hace Orlando Plaza, profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú (*Debate Agrario*)

La discusión sobre el Plan Sierra constituye una oportunidad propicia para preguntarnos sobre las formas de interpretar el problema agrario, la conceptualización y correspondiente soporte empírico para analizar la situación del campesinado, la formulación de políticas agrarias y la creación de instrumentos de planificación por parte del Estado, el aporte de las ciencias sociales para el análisis del campesinado, la evaluación de políticas, y la formulación de alternativas para el desarrollo rural

El espacio que demandan las respuestas es amplio, y supone, entre otras cosas, organizar las distintas formulaciones, enfoques teóricos y marcos interpretativos. Supone, además, vincular teoría con política, y ambas con los modelos de desarrollo rural que se han implementado

Exige una sistematización de las experiencias de desarrollo rural y de los supuestos que las soportan, además de analizar los instrumentos de planificación, modos de ejecución y formas de relación con los campesinos

La tarea que se abre es múltiple, y exige poner a prueba tanto la pertinencia de las políticas y de los programas, como la de la teoría. En última instancia, significa cuestionar los supuestos que sustentan la práctica y la teoría del desarrollo rural, desentrañar sus conexiones, explicitar las consecuencias que tienen para los campesinos, e interrogarse por su relación con la dinámica social

Pensar sobre cómo pensamos y sobre cómo actuamos es un ejercicio necesario cada cierto tiempo, en la medida que ciertas propuestas interpretativas y de acción no han solucionado lo que pretendían

Es obvio que, al cabo de una década, el análisis del problema agrario ha evolucionado, que la cuestión campesina ha cobrado, en algunos países, gran importancia, y que las teorías del desarrollo en el Perú y en América Latina incorporan de manera más nitida diagnósticos e interpretaciones sobre la agricultura

Pero lo obvio no siempre es claro. ¿Qué es lo nuevo? ¿Cuáles son los marcos interpretativos que han surgido? ¿Cuál es el peso social que tienen las lecturas teóricas? ¿Cuál es el impacto del pensamiento agrario para la acción y para la formulación de políticas?

Este ensayo es un intento por acercarnos a dar algunas respuestas al respecto

El ámbito de reflexiones escogido está referido al análisis conceptual de los objetivos del Plan de Desarrollo Agrario de la Sierra, elaborado en febrero de este año por el Ministerio de Agricultura

Utilizaremos el Plan Sierra porque, además de constituir la propuesta más elaborada del gobierno actual para enfrentar la pobreza campesina, resume los postulados y presupuestos clásicos sobre el agro y las medidas que se derivan al respecto

El análisis conceptual, en una primera parte, se referirá a los objetivos y acciones del Plan, en un segundo momento verá si recoge los hallazgos empíricos y conceptuales de la investigación agraria (fundamentalmente sobre el campesinado) hecha desde las ciencias sociales en el país

Estos dos momentos nos permitirán, finalmente, hacer un breve balance de los avances y vacíos que en materia de análisis y propuestas para el desarrollo rural tienen las ciencias sociales

I EL PLAN DE DESARROLLO AGRARIO DE LA SIERRA DIAGNOSTICO, OBJETIVOS Y PROGRAMAS

Como indica el Plan, en la sierra "se ubican 2'431,900 personas¹ en edad económicamente activa (seis años y más). De estas 2'431,900 personas, el

1 Como forma de exposición, y para ofrecer una referencia lo más aproximada a las propuestas del Plan, en este acápite se ha optado por glosar mediante citas textuales, los puntos más importantes en referencia a los objetivos, metas y diagnóstico

46% (es decir, 1'124,800 personas) corresponden a la PEA andina del área urbana y del área rural no agropecuaria, mientras que el 54% restante (1'307,100 personas) corresponde a la PEA rural andina dedicada prioritariamente a actividades agropecuarias”

De lo anterior se desprende que “los departamentos andinos son, en lo que a *especialización de la PEA* se refiere, *eminentemente agropecuarios*. Todo ello indica el impacto, tanto económico como social, de programas de desarrollo que se orienten al incremento de la productividad y el ingreso en el área”

“En relación a la tierra, principal recurso natural, en la sierra se dispone de 16'300,000 hectáreas, de las cuales el 86% (14'300,000) son pastos naturales y el 14% restante (2'300,000) tierras agrícolas. Del total de tierras agrícolas (2'300,000 hectáreas), el 78% (1'800,000) son de secano y el 22% restante (490,000) bajo riego ”

“Adicionalmente, y a los efectos de corroborar la escasa tierra con que cuentan la mayoría de los productores, debe tenerse en cuenta que el 76% de las unidades de producción (es decir, las que cuentan con menos de cinco hectáreas 648,400 unidades) se reparten el 49% de la tierra bajo riego (245,000 hectáreas), lo que hace una disponibilidad de 0 38 hectáreas por unidad productiva” (Plan Sierra, p 10)

Como señala el Plan Sierra, la reforma agraria no revertió el problema del minifundio “Así, de las 7'265,490 hectáreas adjudicadas por reforma agraria en la sierra, las tierras más productivas corresponden a 207 grandes cooperativas y 53 SAIS, que tienen como socios trabajadores a unos 58,000 campesinos”

“Las comunidades campesinas, en cambio, responden a un patrón de organización tradicional con base en la propiedad común del territorio y en arraigados vínculos de parentesco y solidaridad social. En la región serrana existen 3,529 comunidades campesinas reconocidas, un 98% del total nacional. Estimados de la Dirección General de Reforma Agraria indican que el territorio en poder de las comunidades campesinas alcanza 19'500,000 hectáreas y abarca una población de 4'500,000 habitantes ”

“Sólo una tercera parte de las comunidades campesinas resultaron beneficiarias directas del proceso de reforma agraria, y cuando lo fueron se trató de extensiones que de alguna forma ya controlaban previamente a cambio de algún tipo de pago de venta (en producto o servicios), por lo cual no puede hablarse de ningún aporte sustantivo de tierras nuevas” (Plan Sierra, p 18)

Finalmente, según el Plan Sierra “La realidad agropecuaria de la sierra expuesta en este capítulo, se resume en las características básicas siguientes

- “1 Escasa dotación de tierra por familia y por unidad productiva
- “2 Progresiva reducción del área sembrada y de los hatos ganaderos como consecuencia de una política de precios relativos que desalentó al productor, así como de un deficiente sistema de comercialización
- “3 Como consecuencia de lo anterior, y a pesar del ligero aumento en los

rendimientos, se viene generando una reducción de la producción total, principalmente de alimentos

“4 Los rendimientos, si bien han aumentado ligeramente durante los últimos quince años, son realmente muy bajos, como consecuencia de una tecnología tradicional que no ha adoptado suficientes elementos tecnológicos modernos que permitan incrementar la productividad de la tierra (semilla mejorada, fertilizantes, pesticidas, herramientas agrícolas), así como de una insuficiente calificación técnica de la mano de obra

“5 Bajo nivel de ingreso, personal y familiar, y, en consecuencia, inadecuadas condiciones de vida de la familia campesina

“6 A pesar de todo ello, subsiste un importante potencial productivo que es posible dinamizar mediante el cambio tecnológico y el impulso a las organizaciones sociales de los productores” (Plan Sierra, p 20)

Frente a esto, el Plan “enfoca a la sierra como una región con un gran potencial para su propio desarrollo, y, por extensión, para el desarrollo del país en su conjunto”

“Este enfoque supone abandonar otros marcadamente pesimistas que consideran

“a Que no existen tecnologías modernas apropiadas para la sierra, lo que condenaría a esta región a mantener muy bajos niveles de productividad e ingresos

“b Que la (supuesta) falta de preparación de los agricultores serranos inhibe por largo tiempo el desarrollo de la región

“c Que el mercado no funciona cuando se trata de transmitir, por esta vía, incentivos a la región

“Frente a estos enfoques pesimistas, el enfoque en el que se basa el Plan considera que la sierra cuenta con una gran capacidad productiva que es posible activar mediante cambios tecnológicos apropiados, en el contexto de una política económica, global y sectorial, que garantice, por una parte, una demanda interna en expansión, y, por otra, precios favorables al agro serrano ”

A partir de este diagnóstico, el Plan se propone “el logro de los dos objetivos generales siguientes

“1 Aumento de la productividad de los cultivos y crianzas priorizadas, a partir de cambios apropiados en el patrón tecnológico actual, de generación de nueva infraestructura productiva y social y de mejoras en el mantenimiento de la existente. Estos cambios deberán llevar a un uso más intensivo de la tierra agrícola y pastos cultivados y a la obtención de mayores rendimientos por hectárea y por animal

“2 Aumento de los ingresos de los productores andinos y reducción o estabilización de los flujos migratorios” (p 21)

“Para cumplir con estos objetivos, el Plan se propone realizar los siguientes programas

- 1 Manejo de suelos y agua
- 2 Investigación, producción y distribución de semillas
- 3 Control fitosanitario

- 4 Fomento ganadero
- 5 Producción y distribución de medicamentos básicos veterinarios
- 6 Investigación y producción de herramientas agrícolas
- 7 Investigación y asistencia técnica
- 8 Desarrollo de centros de distribución de insumos y acopio de productos
- 9 Desarrollo agroindustrial
- 10 Precios relativos ”

Hasta aquí, en términos generales, las líneas maestras del Plan Sierra No detallaremos uno por uno los programas y políticas contenidas en el documento, pues nuestro propósito es el análisis de los objetivos, de los presupuestos sobre los cuales se apoyan, y de la relación con la interpretación teórica de las ciencias sociales

II LOS SUPUESTOS DEL PLAN SIERRA

Las propuestas del Plan se derivan de los objetivos, y están enlazadas con una orientación general, todo lo cual, a su vez, reposa sobre un diagnóstico agro-ecológico y económico de la sierra. Aparentemente, este es un procedimiento adecuado y metodológicamente consistente.

Sin embargo, las bases de la interpretación —y la interpretación misma— se encuentran ausentes, o, en todo caso, quedan implícitas. Para la formulación de políticas, como para el acercamiento teórico, es crucial no sólo el diagnóstico de la situación, sino la definición del problema, la conceptualización del mismo y la explicitación de los procedimientos y del alcance de los propósitos y de las respuestas.

Para la formulación de políticas tan importantes como los objetivos, es necesario saber con claridad desde dónde se parte, en qué medio se actúa, y cuál es la lógica o racionalidad productiva y reproductiva de los grupos con los cuales se busca trabajar.

Igualmente importante resulta tomar en cuenta las enseñanzas de las experiencias acumuladas, si no fuera, al menos en el propio país (no hay que olvidar que el Perú cuenta por lo menos con cuarenta años de experiencia en el campo del desarrollo rural en la sierra), así como el bagaje conceptual y teórico que permite asumir la complejidad específica del problema a resolver, ubicándolo en la complejidad de la sociedad.

Difícilmente se puede discrepar, en sus aspectos generales, con los programas señalados por el Plan, pues ellos ordenan, en forma de listado, las discusiones y propuestas más comunes sobre aspectos de la realidad campesina.

Pero el punto no es la consistencia general de las propuestas, sino su coherencia con respecto a la realidad que buscan transformar, y, por ende, su capacidad para asumir la dinámica social a la cual van dirigidas.

Nuestra hipótesis es que el Plan, si bien explicita hacia dónde quiere llegar (lo cual está expresado en sus objetivos), adolece de un acercamiento a la realidad campesina, y se apoya en supuestos no válidos sobre su

funcionamiento. Esto se debe, en parte, a que deja de lado los conocimientos adquiridos en los últimos años y las experiencias y fracasos acumulados.

Nuestra intención, al presentar la hipótesis de trabajo, no es sólo concentrarnos en las bondades y defectos del Plan, sino, fundamentalmente, reflexionar sobre la necesidad de buscar formas alternativas para elaborar políticas consistentes con la realidad social, y, a la vez, reflexionar sobre el papel y el reto que las ciencias sociales tienen para ayudar a encontrar estas nuevas formas.

Para proseguir con el desarrollo de la hipótesis, expondré, a modo de ejemplo, algunos de los supuestos sobre los que reposan las propuestas del Plan.

1 Como el título lo sugiere —y las propuestas alcanzadas lo confirman—, del Plan se deduce que es posible alcanzar un desarrollo agrario de la sierra sin tener, simultáneamente, una propuesta de desarrollo rural, que supone planteamientos que ubiquen la producción en su dinámica social, política, étnica y cultural.

Distinguir y vincular el desarrollo agrario y el desarrollo rural es una necesidad urgente a la luz de las experiencias y de los conocimientos acumulados.

2 La propuesta de un desarrollo agrario, que no se plantea a su vez el desarrollo rural, descansa sobre el supuesto de que los campesinos (que, como el Plan lo señala, son la mayoría de la PEA de la sierra) son productores especializados en actividades agropecuarias tipo *farmer*, y cuyas condiciones y lógica de producción y reproducción permiten responder a los estímulos del mercado y de los paquetes tecnológicos puestos a su disposición.

3 Al ignorar la lógica de producción y reproducción campesinas, el Plan tiende a identificar los problemas exclusivamente por el lado del manejo familiar de los factores de producción.

4 El supuesto anterior descansa en aquél más general que considera que sea cual fuere la forma de organización social de la producción de que se trate, se pueden emplear similares medidas para aumentar la productividad, y estas medidas se refieren principalmente a los factores de producción vistos desde una lógica empresarial.

5 El Plan tiene como objetivo —y, a la vez, como supuesto— el aumento de la productividad a través de la innovación tecnológica, lo cual conducirá al aumento del ingreso. Esto conllevará el mejoramiento del bienestar personal y familiar, y, por ende, la disminución de la migración. (Dicho sea de paso, éste es un objetivo-supuesto de todas las políticas dirigidas a los sectores populares, sean o no campesinos.)

6 Implícitamente se considera que las familias campesinas, sus organizaciones y su vinculación con organismos estatales y ONG, serán las unidades de acción y planificación claves para llevar adelante el desarrollo agrario. No se considera el contexto socio-económico y político de la región, ni los procesos generales del país.

7 El Plan presupone, además de una política económica macro dada, que

ésta tendrá impacto casi inmediato en las reacciones de los campesinos a nivel micro

8 El Plan supone que los instrumentos de planificación habituales, a los que se les incorpora la organización de los campesinos para ejecutar ciertas etapas, tendrán la utilidad requerida para alcanzar el desarrollo agrario

9 Finalmente, el Plan supone que los campesinos, aun cuando no se considera su lógica de producción y reproducción, responderán a los estímulos que desde el Estado se les propone

Estos supuestos no toman en cuenta los avances empíricos y teóricos sobre el campesinado y la sociedad rural que se han desarrollado en la última década en el país. Valdría la pena preguntarse por la causa de este olvido

En la siguiente parte mencionaremos algunos avances de las ciencias sociales que forman hoy parte del sentido común de los académicos, pero que al parecer no han logrado aún formar parte del bagaje analítico y operativo de los políticos, y que no han sido recogidos en el Plan

III CIENCIAS SOCIALES, CAMPESINADO Y DESARROLLO RURAL

Es sólo a partir de la segunda mitad de la década del 70 que las ciencias sociales en el Perú empiezan a analizar de forma sistemática, y con base empírica, la organización social de la producción campesina

A partir de 1975 se multiplican, primero, las discusiones sobre la naturaleza, funcionamiento y papel de la economía campesina; y, luego, las investigaciones empíricas al respecto. El estudio sobre la economía campesina inaugura un campo de encuentro entre investigadores provenientes de la antropología, de la economía, de la sociología y de las ciencias naturales

La preocupación por acercarse académicamente al fenómeno de la economía campesina se engarza, poco tiempo después, con los intereses e inquietudes de los centros de promoción rural, lo cual conduce a que el tema se vincule a los problemas del desarrollo rural

De esta forma, a partir de la economía campesina se van gestando ciertos niveles de articulación entre investigación y promoción, y se va generando un lenguaje y "sentido común" al respecto. Lo anterior no significa que el proceso se haya conducido, ni que se hayan terminado de construir los puentes entre experiencia y conocimiento para actuar en consecuencia. Interesa, sí, resaltar que existe un *campo común* que permite concordar en ciertos aspectos sobre la economía campesina, y discrepar, de manera sistemática, en otros

Sin embargo, este lenguaje y sentido común —y los hallazgos que suponen, desarrollados en los últimos quince años— no han sido asimilados en toda su complejidad por los encargados de formular las políticas agrarias. Habría que agregar también que la capacidad de las ciencias sociales para llevar a la práctica sus conocimientos, extraer las implicancias prácticas y generar marcos de referencia más amplios que permitan vincular los co-

nocimientos específicos con los procesos generales, está aún en sus inicios

En el marco de este desarrollo del pensamiento y prácticas agrarias, y en referencia a los vacíos del Plan Sierra, a continuación presentaré algunos de los temas y propuestas de interpretación que forman hoy parte del bagaje común de las ciencias sociales en el país con respecto al campesinado y el desarrollo rural²

1 Aunque suene obvio decirlo, todos los investigadores agrarios están en la necesidad de distinguir y vincular el desarrollo rural del desarrollo agrario. Es claro que el primero se refiere al tejido y a la dinámica sociales (en sentido amplio) que caracterizan a la sociedad rural, y cuyas bases es necesario modificar, sin limitarse exclusivamente a los consabidos indicadores denominados sociales. La sociedad rural no es postulada como equivalente al *hunterland* rural, sino que incluye también a los centros poblados y a las ciudades intermedias.

El desarrollo agrario se refiere no sólo a las actividades productivas agropecuarias, a nivel de las parcelas, sino también al manejo del espacio agroecológico en que se ubican.

Si bien esta distinción es aceptada, aun queda camino por recorrer para conceptualizar ambos procesos con mayor precisión, y para establecer adecuadamente su vinculación, a partir de la complejidad social.

Entre otras tareas, esto supone, para las ciencias sociales en el país, desarrollar adecuadamente una aproximación a la relación ciudad-campo tal como se da actualmente, y un enfoque sobre el proceso de urbanización y su impacto en la actividad agropecuaria y la dinámica de la sociedad rural.

2 La aceptación general de que la economía campesina, tal como postulaba Chayanov, no puede ser analizada con el mismo enfoque conceptual e instrumental metodológico que la economía capitalista.

Esto llevó a incidir en el análisis de los aspectos técnico-productivos de la economía campesina, pero en ocasiones condujo a desvincularla de los procesos socio-económicos de la "sociedad mayor".

El enfoque para analizar la economía campesina, por tanto, requeriría, de un lado, considerar simultáneamente los aspectos productivos y reproductivos de la misma y, de otro, establecer las relaciones entre el hecho económico y el hecho cultural, en una situación de relaciones sociales primarias caracterizadas por su gran densidad.

3 La aceptación de que la economía campesina posee una racionalidad o lógica propias, tan legítima como diferente de la racionalidad capitalista.

Esta afirmación, sin embargo, ha conllevado, para el caso del desarrollo rural, la toma de distintas posiciones. Para ejemplificarlas, puntualizaremos las extremas.

2 Nunca está demás advertir que no estoy postulando que este bagaje común sea un descubrimiento de los científicos sociales peruanos, pues para cualquier estudioso de la cuestión agraria es claro que éste se inscribe en tradiciones y postulados universales. Lo que quiero expresar es el hecho de que estos temas y propuestas se incorporan en la comunidad académica peruana como parte de su forma de razonar, y, por tanto, al menos en este círculo, adquieren existencia social.

a De un lado se encuentra la tendencia que afirma que la economía campesina, al poseer su propia racionalidad, encierra en sí misma las potencialidades para su propio desarrollo. Esta afirmación se complementa con la absolutización del conocimiento campesino, *per se*

b De otro, la posición que sostiene que la racionalidad campesina es tan compleja y encerrada en sí misma que la única forma de lograr el desarrollo de los campesinos es destruyendo esta lógica, y reemplazándola por otra cuya dinámica provenga del mercado

En ambas posiciones encontramos una misma base: la ausencia de ligazón entre la economía campesina y el contexto global, y el sesgo de tomar como unidades de análisis y de acción, casi exclusivamente, a las familias campesinas. Ambos errores son comparativos con los del Plan Sierra

4 La conceptualización de la lógica de la economía campesina no como una dimensión que se mueve exclusivamente en la esfera volitiva del actor, sino como la resultante de la interacción entre las condiciones de producción y la respuesta de los actores

Dado que las respuestas de los actores no pueden asumir el conjunto de variables que envuelven a sus condiciones y situación de producción, sino a las que están más cercanas a su esfera de acción, esta definición de lógica precave de cualquier idealización sobre el conocimiento campesino

5 El “descubrimiento” de los sistemas de producción campesinos, su grado de complejidad, la combinación de actividades agropecuarias con extragropecuarias, los multiciclos agrícolas, las prestaciones no monetarias de servicios y bienes, los pluricultivos, etc., los que, a su vez, se sustentan y son explicados por la lógica campesina

6 La comprobación y reafirmación de que la economía campesina no es una economía autárquica y encapsulada, sino que está articulada a la economía y “sociedad mayor” a través de distintas actividades y mecanismos

7 La evidencia de que, para sus *actividades agropecuarias*, la mayoría de unidades productivas campesinas utilizan muy poco dinero, pero sí una compleja red de contraprestaciones de bienes y servicios. Lo cual no quiere decir que no busquen ni utilicen dinero en otras actividades o adquisición de bienes o servicios

De ahí que programas de desarrollo agrario para campesinos que supongan monetarización de estas actividades o monocultivo, estén condenados, en las actuales circunstancias, al fracaso

8 La convicción de la importancia de las comunidades campesinas para el desarrollo rural, aun cuando persisten posiciones que sostienen su autarquía, y otras que pretenden asimilar su funcionamiento al de las empresas o al de las cooperativas

9 El acuerdo cada vez mayor de que tecnología no es sinónimo de paquete tecnológico, sino que involucra también las dimensiones de prácticas, conocimientos, organización y soporte institucional

En este aspecto, si bien persisten posiciones que defienden a ultranza en

un caso la tecnología tradicional, y en otro la moderna, las posiciones son cada vez más coincidentes en la necesidad de buscar tecnologías que permitan responder a las condiciones sociales y físicas del medio andino

Este conjunto de postulados, presentados a modo de ejemplo, forman parte, como ya fue dicho, del sentido común de las ciencias sociales. Suponen, ciertamente, una elaboración teórica y una base empírica que los sustenta, lo cual resultaría largo detallar

Lo que importa señalar aquí es que estas afirmaciones, aun en su formulación más general, no han sido tomadas en cuenta por el Plan Sierra

De otro lado, interesa remarcar que es necesario, además de relacionarlos entre sí, extraer las implicancias de cada uno para la práctica, lo cual supondría examinar si contamos con una teoría actual sobre el campesinado, y si ésta permite mejores bases para la formulación de políticas y una interpretación del problema campesino que vaya más allá del diagnóstico